

UDKAST

Lovudkast om etablering af en uafhængig overvågningsmekanisme i medfør af screeningforordningen

Kapitel 6 b Screening og asylgrænseprocedure

§ 37 n. [...]

Stk. 2. [...]

Stk. 3. [...]

Stk. 4. Folketingets Ombudsmand fører tilsyn efter screeningforordningens artikel 10, stk. 2.

3.2.2. Screeningforordningen

[...]

Det følger af forordningens artikel 10, stk. 1, at medlemsstaterne vedtager relevante bestemmelser for at undersøge påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med screeningen. Det følger endvidere, at medlemsstaterne sikrer, hvor det er relevant, henvisning med henblik på indledning af civil- eller strafferetlige procedurer i tilfælde af manglende overholdelse eller håndhævelse af grundlæggende rettigheder, i overensstemmelse med national ret.

Efter artikel 10, stk. 2, skal hver medlemsstat etablere en uafhængig overvågningsmekanisme, som skal overvåge overholdelse af EU-retten og folkeretten, herunder EU's Charter om grundlæggende rettigheder, navnlig for så vidt angår adgang til asylproceduren, princippet om non-refoulement, barnets tarv og de relevante regler om frihedsberøvelse, herunder relevante bestemmelser om frihedsberøvelse i national ret, under screeningen. Derudover skal overvågningsmekanismen sikre, at underbyggede påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder i alle relevante aktiviteter i forbindelse med screeningen behandles effektivt og uden unødigt ophold. Overvågningsmekanismen skal om nødvendigt tage skridt til, at efterforskninger af sådanne påstande indledes, ligesom overvågningsmekanismen skal overvåge fremskridt med sådanne efterforskninger.

Det følger yderligere af artikel 10, stk. 2, at den uafhængige overvågningsmekanisme omfatter alle medlemsstaternes aktiviteter i forbindelse med gennemførelsen af forordningen. Overvågningsmekanismen

UDKAST

er således ikke afgrænset til enkelte dele af screeningen som f.eks. det indledende sikkerhedstjek.

Den uafhængige overvågningsmekanisme har efter artikel 10, stk. 2, beføjelse til at udstede årlige henstillinger til medlemsstaterne. Efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse skal beføjelsen til at udstede årlige henstillinger ses i sammenhæng med de muligheder, som en uafhængig overvågningsmekanisme, eksempelvis en national ombudsmand, i henhold til national ret i øvrigt har i forbindelse med opfølgning på et gennemført tilsyn eller en undersøgelse. Det betyder, at overvågningsmekanismen som opfølgning på et gennemført tilsynsbesøg eller en undersøgelse vil kunne anvende de reaktionsmuligheder, der følger af national ret, i opfyldelsen af kravet om beføjelse til udstedelse af årlige henstillinger i screeningforordningen.

Overvågningsmekanismen skal efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse udgøre et overordnet og generelt tilsyn med screeningmyndighedernes overholdelse af grundlæggende rettigheder inden for EU-retten og folkeretten, herunder EU's Charter om grundlæggende rettigheder. Tilsynet vil skulle omfatte de for screeningen centrale grundlæggende rettigheder, hvilket efter ministeriets opfattelse omfatter adgangen til asylproceduren, princippet om non-refoulement, barnets tarv og relevante regler om frihedsberøvelse under screeningen.

Overvågningsmekanismen vil således skulle føre tilsyn med, om det under screeningen mere generelt sikres, at en udlænding får adgang til asylproceduren, såfremt den pågældende i forbindelse med screening indgiver en ansøgning om asyl, og således om princippet om non-refoulement overholdes under screeningen. Det vil efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse i praksis betyde et tilsyn med, om udlændingen rent faktisk henvises til de kompetente asylmyndigheder med henblik på behandling af asylansøgningen, herunder særligt at udlændingen ikke i forbindelse med screeningen afskæres muligheden for at søge asyl.

Overvågningsmekanismen vil endvidere for så vidt angår barnets tarv skulle føre tilsyn med de for screeningen centrale garantier. Tilsynet vil således være centreret om overholdelse af de garantier i screeningforordningen, der gælder for mindreårige, jf. artikel 13. Mekanismen vil efter ministeriets opfattelse i den forbindelse skulle føre tilsyn med myndighedernes procedurer for udpegelse af en personlig repræsentant eller ledsagelse af en bisidder,

herunder procedurer, der sikrer rettidig udpegelse, således at garantier for den mindreårige behørigt vil kunne varetages i forbindelse med de obligatoriske tjek under screeningen.

Overvågningsmekanismen vil derudover skulle føre tilsyn med, hvorvidt udlændingen har adgang til domstolsprøvelse, hvilket efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse indebærer, at tilsynet skal påse, om retssystemet for den pågældende er tilgængeligt. Det vil sige, om screeningmyndighederne lægger hindringer i vejen for domstolsprøvelse. Det betyder imidlertid ikke, at overvågningsmekanismen vil skulle vurdere, om betingelserne for frihedsberøvelse i en konkret sag er opfyldt, idet denne kompetence henhører under domstolene. For så vidt angår frihedsberøvelse vil overvågningsmekanismen derudover skulle føre tilsyn med levevilkår og forhold under frihedsberøvelsen i forbindelse med screeningen.

Overvågningsmekanismen skal endvidere efter forordningens artikel 10, stk. 2, litra b, kunne sikre, at underbyggede påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder i alle relevante aktiviteter i forbindelse med screeningen, behandles effektivt og uden unødigt ophold, om nødvendigt tage skridt til, at efterforskninger af sådanne påstande indledes og overvåge fremskridt med sådanne efterforskninger.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at overvågningsmekanismen i relation hertil vil kunne sikre dette ved uden ugrundet ophold at modtage underretning fra screeningmyndighederne om underbyggede påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder i forhold til alle relevante aktiviteter i forbindelse med screeningen. Overvågningsmekanismen vil på den baggrund kunne indlede en undersøgelse af myndighedernes behandling af klagen, eller af myndighedernes sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af klagen. Det vil være op til overvågningsmekanismen i det enkelte tilfælde at vurdere, om der ud fra de modtagne oplysninger er grundlag for at indlede en sådan undersøgelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at myndighederne forventes at foretage relevant opfølgning, når overvågningsmekanismen kommer med anbefalinger, afgiver henstillinger eller påtaler forhold, der vedrører screeningmyndighedernes aktiviteter i forbindelse med screeningen.

UDKAST

For så vidt angår overvågningsmekanismens overvågning af fremskridt med efterforskninger af underbyggede påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder i alle relevante aktiviteter i forbindelse med screeningen vil dette efter ministeriets opfattelse kunne ske ved, at de relevante myndigheder besvarer henvendelser fra overvågningsmekanismen og foretager relevant opfølgning i de sager, der har været genstand for et konkret tilsyn eller en undersøgelse, eller hvor der er indgivet en klage over en screeningmyndighed. På denne måde vil overvågningsmekanismen efter ministeriets opfattelse kunne overvåge fremskridt med efterforskninger af sådanne underbyggede påstande. Det bemærkes, at det ikke er overvågningsmekanismen, men den relevante myndighed, der vil skulle foretage efterforskningen af underbyggede påstande. Udlændinge- og Integrationsministeriet sikrer, at en ordning, hvor screeningmyndighederne underretter overvågningsmekanismen om underbyggede påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder, indføres, samt at der i den forbindelse fastlægges nærmere retningslinjer for, hvordan og i hvilke tilfælde myndighederne skal underrette overvågningsmekanismen.

Tilsynet skal derimod efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse ikke omfatte en prøvelse af selve screeningen, ligesom tilsynet ikke skal påse, om screeningmyndighederne udfører screeningens obligatoriske tjek, eksempelvis helbreds- og sårbarhedstjek, i overensstemmelse med forordningen. Det er ligeledes ikke en del af tilsynet at sikre henvisning med henblik på indledning af civil- eller strafferetlige procedurer i tilfælde af underbyggede påstande om manglende overholdelse eller håndhævelse af grundlæggende rettigheder, som beskrevet i screeningforordningens artikel 10, stk. 1. Konkrete klager over screeningmyndighederne, herunder enkelte medarbejderes adfærd, skal behandles af de relevante myndigheder og skal således ikke behandles som led i tilsynet. Overvågningsmekanismen vil dog – for så vidt angår de sager, som screeningmyndighederne har pligt til at underrette overvågningsmekanismen om – kunne vurdere, om der er grundlag for at indlede en undersøgelse af myndighedernes behandling af klagen eller sagsbehandlingstiden i forbindelse hermed. Der skal ikke ske underretning af den udlænding, hvis sag overvågningsmekanismen modtager oplysninger om i forbindelse med udøvelsen af tilsynet.

Samlet set udgør det tilsyn, som overvågningsmekanismen skal foretage, således efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse et overordnet og generelt tilsyn, der har juridisk karakter, ligesom

overvågningsmekanismen inden for rammerne af det mandat, der gives, er uafhængig i forhold til den nærmere tilrettelæggelse og udførelse af tilsynet.

Efter forordningens artikel 10, stk. 2, indfører medlemsstaterne passende garantier for at sikre overvågningsmekanismens uafhængighed. Nationale ombudsmænd og nationale menneskerettighedsinstitutioner, herunder nationale forebyggende mekanismer oprettet i henhold til kapitel 4 i den valgfri protokol til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (herefter OPCAT), deltager i den uafhængige overvågningsmekanismes drift og kan udpeges til at udføre alle eller en del af den uafhængige overvågningsmekanismes opgaver. Den uafhængige overvågningsmekanisme kan også inddrage relevante internationale og ikke-statslige organisationer og offentlige organer, der er uafhængige af de myndigheder, der foretager screeningen.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at et besøgshold, der gennemfører tilsynsbesøg i henhold til det eksisterende OPCAT-samarbejde, vil være i besiddelse af de nødvendige og relevante kompetencer for på en tilstrækkelig måde at kunne opfylde forpligtelserne i henhold til screeningforordningens artikel 10, stk. 2.

Det følger endvidere af forordningens artikel 10, stk. 2, at i det omfang relevante internationale og ikke-statslige organisationer og offentlige organer, der er uafhængige af de myndigheder, der foretager screeningen, ikke er direkte involveret i den uafhængige overvågningsmekanisme, etablerer og bevarer den uafhængige overvågningsmekanisme tætte forbindelser med dem. Den uafhængige overvågningsmekanisme etablerer og bevarer endvidere tætte forbindelser med de nationale databeskyttelsesmyndigheder og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

Dette indebærer efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at overvågningsmekanismen med henblik på at leve op til forpligtelsen til at etablere og bevare forbindelser med disse institutioner, organisationer eller organer, der ikke er udpeget til at udføre alle eller en del af opgaverne i den uafhængige overvågningsmekanisme, skal kunne modtage oplysninger fra sådanne institutioner, organisationer eller organer, der kan anvendes i forbindelse med overvågningsmekanismens tilrettelæggelse af tilsynet. Det er samtidig ministeriets vurdering, at deltagere i OPCAT-samarbejdet i den forbindelse udgør de relevante parter, og at der ikke derudover er en

forpligtelse efter screeningforordningen til selvstændigt at inddrage institutioner, organisationer eller organer, der ikke er udpeget til at udføre alle eller en del af opgaverne i den uafhængige overvågningsmekanisme.

For så vidt angår etableringen og bevarelsen af tætte forbindelser med de nationale databeskyttelsesmyndigheder og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er det Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at overvågningsmekanismen skal kunne orientere nationale databeskyttelsesmyndigheder om forhold under screeningen, der falder inden for disse myndigheders ressort, hvis overvågningsmekanismen skulle få kendskab hertil som led i sit tilsyn. Denne kontakt vil derimod ikke udgøre et led i tilsynet, og overvågningsmekanismen vil ikke skulle føre tilsyn med screeningmyndighedernes overholdelse af reglerne om databeskyttelse, herunder disses behandling af personoplysninger under screeningen.

Det skyldes, at Datatilsynet efter gældende ret fører tilsyn med, at blandt andet myndigheder overholder reglerne om databeskyttelse, herunder efter databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven og retshåndhævelsesloven, og at Danmark efter gældende ret således allerede opfylder kravene i screeningforordningen på dette punkt. Datatilsynets tilsyn består blandt andet af behandling af klagesager, håndtering af brud på persondatasikkerheden, sager, som tilsynet løbende tager op af egen drift, og planlagte tilsynsaktiviteter. På baggrund heraf kan Datatilsynet vedtage forskellige former for sanktioner, herunder kritik, påbud, forbud og bødeindstilling. Datatilsynet vil således som led i det almindelige arbejde også skulle føre tilsyn med myndighedernes behandling af personoplysninger under screeningen. Datatilsynet vil i den forbindelse kunne orientere overvågningsmekanismen om forhold, der falder ind under overvågningsmekanismens tilsyn efter screeningforordningen. Datatilsynet samarbejder endvidere med Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, og der er således efter ministeriets opfattelse ikke en forpligtelse for overvågningsmekanismen til selvstændigt at indgå i et samarbejde med Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse. Det forudsættes i den forbindelse, at overvågningsmekanismen – enten via Datatilsynet eller Udlændinge- og Integrationsministeriet – vil blive orienteret om relevante oplysninger fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

Det følger desuden af artikel 10, stk. 2, at den uafhængige overvågningsmekanisme udfører sit tilsyn på grundlag af kontrol på stedet og

vilkårlig og uanmeldt kontrol. Det følger endvidere af artikel 10, stk. 2, at medlemsstaterne skal give den uafhængige overvågningsmekanisme adgang til alle relevante steder, herunder modtagelsesfaciliteter og faciliteter for frihedsberøvede, enkeltpersoner og dokumenter, i det omfang en sådan adgang er nødvendig for, at den uafhængige overvågningsmekanisme kan udføre tilsynet. Adgang til relevante steder eller klassificerede informationer gives kun til personer, der handler på den uafhængige overvågningsmekanismes vegne og har fået en passende sikkerhedsgodkendelse udstedt af en kompetent myndighed i overensstemmelse med national ret.

Bestemmelsen indebærer efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse blandt andet, at overvågningsmekanismen skal have adgang til at være til stede under de aktiviteter, der udføres i forbindelse med screeningen, og at screeningmyndighederne derfor uden begrænsninger skal give adgang hertil. Dette gælder også for så vidt angår udlændinge, der er frihedsberøvet eller kan frihedsberøves under screeningen.

Efter artikel 10, stk. 2, udsteder EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) generelle retningslinjer om oprettelsen af en overvågningsmekanisme, og hvordan den fungerer uafhængigt. Agenturet har senest den 19. september 2024 udgivet vejledningen *Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms*. Vejledningen er et værktøj til medlemsstaterne og er ikke juridisk bindende. Det fremgår heraf, at der er tale om en praktisk vejledning, der indeholder ikke-bindende anbefalinger, der skal bistå medlemsstaterne i forbindelse med oprettelse og udpegning af en uafhængig national overvågningsmekanisme. Vejledningen er inddelt i ni byggesten til effektive mekanismer. Byggestenene er baseret på de juridiske forpligtelser, der følger af artikel 10 i screeningforordningen, anbefalinger baseret på de vigtigste ikke juridisk bindende retsakter fra FN og Europarådet, der er anført i betragtning nr. 27 i screeningforordningen, samt forslag til mulige yderligere foranstaltninger fra medlemsstaternes side, hvor der anvendes udtrykket »kan« eller lignende formuleringer. De anbefalinger i vejledningen, der bygger på juridiske forpligtelser efter screeningforordningens artikel 10, stk. 2, følger efter ministeriets opfattelse direkte af ordlyden af forordningen og er indarbejdet i den foreslåede ordning, jf. pkt. 3.2.3.1.3 nedenfor. Det er ministeriets vurdering, at en tilrettelæggelse

af overvågningsmekanismens tilsyn på området i overensstemmelse med det anførte i lovforslaget vil leve op til screeningforordningens artikel 10, stk. 2.

Efter screeningforordningens artikel 10, stk. 3, berører overvågningsmekanismen ikke den overvågningsmekanisme, der er fastsat regler om i artikel 14 i forordning (EU) 2021/2303 om EU's asylagentur (EUAA) og artikel 80 i forordning (EU) 2019/1896 om EU's Grænse- og Kystbevogtning (Frontex-forordningen).

Det følger af artikel 10, stk. 4, at medlemsstaterne skal sørge for, at den uafhængige overvågningsmekanisme råder over passende finansielle midler.

3.2.2.1. Ombudsmandsloven m.v.

Bekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 af lov om Folketingets Ombudsmand (herefter ombudsmandsloven) regulerer ombudsmandens virke.

Ombudsmandslovens kapitel 2 omhandler ombudsmandens kompetence.

Det fremgår af ombudsmandslovens § 7, stk. 1, at ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning. Ombudsmandens virksomhed omfatter også frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v., hvor frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed. Endvidere omfatter ombudsmandens virksomhed børns forhold på private institutioner m.v., som varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn.

Det fremgår af ombudsmandslovens § 7, stk. 2 og 3, at ombudsmandens virksomhed ikke omfatter domstolene, og at ombudsmanden ikke behandler klager over nævn, der i betryggende former træffer afgørelse om tvister mellem private, selv om vedkommende nævn i anden sammenhæng betragtes som tilhørende den offentlige forvaltning. Efter fast praksis behandler ombudsmanden ikke sager på områder, hvor der er en særlig let adgang til domstolsprøvelse

Det fremgår af ombudsmandslovens § 7, stk. 4, at såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativt helt eller delvis inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige

forvaltning, kan ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed.

Kapitel 4 omhandler regler for indgivelse af klage.

Det følger af ombudsmandslovens § 13, at klager over myndigheder eller institutioner kan indgives til ombudsmanden af enhver. Den, som er frihedsberøvet, har ret til i lukket skrivelse at rette henvendelse til ombudsmanden. En klage skal være navngivet, og klagen skal være indgivet inden et år efter, at forholdet er begået. Ombudsmanden kan i særlige tilfælde forlænge denne frist.

Det fremgår af ombudsmandslovens § 14, at en klage over forhold, der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, ikke kan indgives, førend den anden forvaltningsmyndighed har truffet afgørelse.

Det fremgår af ombudsmandslovens § 16, stk. 1, at ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til en undersøgelse.

Kapitel 5 omhandler iværksættelse af undersøgelse på eget initiativ og inspektion

Det fremgår af ombudsmandslovens § 17, at ombudsmanden af egen drift kan optage en sag til undersøgelse, og at ombudsmanden kan gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager.

Det fremgår af ombudsmandslovens § 18, at ombudsmanden kan undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed.

Kapitel 6 omhandler sagens oplysning.

Folketingets Ombudsmand har ret til at forlange oplysninger, dokumenter, udtalelser, indkaldelse til afhøring for retten, besigtigelse af tjenestesteder og lokaler, samt til uden retskendelse at inspicere private institutioner, hvor personer er eller kan være berøvet deres frihed, jf. § 19 i lov om Folketingets Ombudsmand. Folketingets Ombudsmand bedømmer, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 21. For så vidt ombudsmanden som et led i tilsynet gennemfører inspektioner efter § 18 i

ombudsmandsloven, kan ombudsmanden endvidere bedømme forholdene ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

Ombudsmandens bedømmelse og reaktion er reguleret i ombudsmandslovens kapitel 7.

Det fremgår af ombudsmandslovens §§ 22 og 23, at ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag, og at ombudsmanden kan henstille, at der meddeles fri proces i anledning af forhold, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed.

Det fremgår af ombudsmandslovens § 24, at såfremt ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at der i den offentlige forvaltning må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal ombudsmanden give meddelelse om sagen til Folketingets Retsudvalg. Ombudsmanden skal endvidere give meddelelse om sagen til vedkommende minister, kommunalbestyrelse eller regionsråd.

Der er fastsat regler om ombudsmandens personale, organisation, habilitet m.v. i ombudsmandslovens kapitel 8.

Det fremgår af ombudsmandslovens § 28, at ombudsmanden har tavshedspligt med hensyn til de forhold, som ombudsmanden bliver bekendt med under udøvelsen af sin virksomhed, såfremt hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet. Den samme forpligtelse påhviler ombudsmandens personale.

Ombudsmanden er herudover Danmarks nationale forebyggende mekanisme oprettet i henhold til kapitel 4 i den valgfri protokol til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT), jf. bekendtgørelse nr. 38 af 27. oktober 2009. Efter protokollen er Danmark forpligtet til at tillade besøg af den nationale forebyggende mekanisme på ethvert sted inden for sin jurisdiktion og kontrol, hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, jf. protokollens artikel 4.

Opgaven som national forebyggende mekanisme i henhold til OPCAT varetages i samarbejde med DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder. De to institutter bidrager med lægefaglig og menneskeretlig ekspertise.

Ombudsmanden fører som national forebyggende mekanisme tilsyn i institutioner, hvor mennesker er eller kan blive berøvet deres frihed. Formålet efter protokollen er at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. artikel 1 i den valgfri protokol til torturkonventionen. Normalt varsler ombudsmanden på forhånd sine tilsynsbesøg over for de faciliteter, som han vil besøge. Tilsynsbesøg kan dog også være uvarslede eller delvist varslede.

3.2.3. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

[...]

3.2.3.1.3. Overvågning af grundlæggende rettigheder

Medlemsstaterne sikrer efter screeningforordningens artikel 10, stk. 1, at påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med screening undersøges, og at der, når relevant, sker henvisning med henblik på indledning af civil- eller strafferetlige procedurer i tilfælde af manglende overholdelse af grundlæggende rettigheder, i overensstemmelse med national ret.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at der i Danmark efter gældende ret allerede er adgang til at få sådanne påstande undersøgt. Det kan ske ved den omhandlede myndighed selv f.eks. som led i en klage- eller disciplinærsag eller ved en overordnet klagemyndighed eller tilsynsmyndighed. Der kan i den forbindelse blandt andet henvises til det almindelige sektortilsyn, hvorefter en myndighed eller et ministerium har en generel og ulovbestemt tilsynspligt med en underordnet offentlig myndighed eller institution for at sikre, at disse overholder relevant lovgivning inden for deres specifikke fagområde, og pligt til at vurdere, hvorvidt lovgivningen fortsat er hensigtsmæssig.

Derudover er der generel adgang til det civil- og strafferetlige system, hvor klager over manglende overholdelse af grundlæggende rettigheder, herunder efter screeningforordningen, vil kunne undersøges.

Der er herunder efter gældende ret adgang for enhver til at klage over blandt andet politipersonale til Den Uafhængige Politiklagemyndighed. Politiklagemyndigheden undersøger og træffer afgørelse vedrørende klager over politipersonale eller andet personale i politiet og anklagemyndigheden,

som varetager politimæssige opgaver eller opgaver, der relaterer sig til retshåndhævelse og strafforfølgning, når klagen angår adfærd udvist i tjenesten (adfærdsklager). Politiklagemyndigheden kan endvidere af egen drift iværksætte en undersøgelse.

Endvidere er der efter gældende ret adgang for enhver til at klage over myndigheder eller institutioner til Folketingets Ombudsmand. Folketingets Ombudsmand kan således i overensstemmelse med de almindelige regler i ombudsmandsloven modtage klager over konkrete forhold samt tage sager op af egen drift, jf. ombudsmandslovens §§ 13 og 17. I så fald gælder det almindelige princip i ombudsmandslovens § 14, hvorefter ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse. Hvis der – i stedet for en egentlig klageadgang – er mulighed for at indbringe sagen for en tilsynsmyndighed, går ombudsmanden normalt heller ikke ind i sagen, før tilsynsmyndigheden har haft lejlighed til at behandle den. Efter ombudsmandslovens § 16, stk. 1, afgør ombudsmanden, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at der efter gældende ret samlet set eksisterer relevante og tilstrækkelige bestemmelser med hensyn til at sikre den offentlige forvaltnings effektive overholdelse af grundlæggende rettigheder i forhold til artikel 10, stk. 1.

Medlemsstaterne sørger endvidere efter screeningforordningens artikel 10, stk. 2, for en uafhængig overvågningsmekanisme, der skal føre tilsyn med overholdelse af EU-retten og folkeretten, herunder chartret, navnlig for så vidt angår adgang til asylproceduren, princippet om non-refoulement, barnets tarv og relevante regler om frihedsberøvelse under screeningen. Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at Folketingets Ombudsmands uafhængighed, kompetencer og nuværende opgaver tilsiger, at ombudsmanden bør udføre tilsynet efter screeningforordningens artikel 10, stk. 2, og dermed bør udpeges som uafhængig overvågningsmekanisme.

Derudover varetager ombudsmanden allerede opgaven som Danmarks nationale forebyggende mekanisme, jf. den valgfri protokol til FN's torturkonvention, herunder med inddragelse af DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder, i hvilken forbindelse ombudsmanden udfører tilsynsbesøg i f.eks. fængsler og arresthuse, ligesom ombudsmanden på udlændingeområdet i hjemrejselovens § 19 er tillagt

opgaven med at føre tilsyn med tvangsmæssige udsendelser i henhold udsendelsesdirektivets artikel 8, stk. 6, og Frontex-forordningens artikel 51.

Det er endvidere Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder sammen med Folketingets Ombudsmand bør deltage i mekanismen i henhold til OPCAT-samarbejdet, jf. den valgfri protokol til FN's torturkonvention, i det omfang der foretages tilsynsbesøg efter screeningforordningen. De to institutter vil således kunne bidrage med henholdsvis lægefaglig og menneskeretlig ekspertise i forbindelse med tilsynsbesøg. Det er ministeriets opfattelse, at tilsynsbesøg med afsæt i det eksisterende OPCAT-samarbejde, sammenholdt med ombudsmandens beføjelse til at tage sager op af egen drift, jf. ombudsmandslovens § 17, vil leve op til forpligtelserne efter screeningforordningens artikel 10, stk. 2, og herunder at tilsynet vil besidde de nødvendige og relevante faglige kompetencer.

Det foreslås på den baggrund, at tilsynet med screeningen i medfør af screeningforordningens artikel 10, stk. 2, vil skulle varetages af Folketingets Ombudsmand, jf. den foreslåede bestemmelse i § 1, nr. X, og at tilsynsbesøg på området gennemføres i henhold til OPCAT-samarbejdet. Der henvises til beskrivelsen nedenfor af, hvad ombudsmanden skal føre tilsyn med.

Folketingets Ombudsmands tilsyn efter screeningforordningen

Folketingets Ombudsmand vil som nationalt udpeget uafhængig overvågningsmekanisme i samarbejde med DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder skulle varetage opgaven med gennem tilsynsbesøg at føre tilsyn med overholdelse af grundlæggende rettigheder efter EU-retten og folkeretten under screeningen, jf. screeningforordningens artikel 10, stk. 2.

Ombudsmanden vil efter lovforslaget i overensstemmelse med screeningforordningen skulle foretage et overordnet og generelt tilsyn, der vil skulle have juridisk karakter, af screeningmyndighedernes overholdelse af grundlæggende rettigheder inden for EU-retten og folkeretten, herunder EU's Charter om grundlæggende rettigheder, i forbindelse med alle aktiviteter, der udføres i medfør af screeningforordningen.

Det forudsættes, at ombudsmandens opgaver i forhold til screeningforordningen varetages inden for rammerne af ombudsmandsloven.

Det betyder eksempelvis, at ombudsmanden skal bedømme, om myndighederne eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 21. I det omfang ombudsmanden som led i tilsynet gennemfører inspektioner efter § 18 i ombudsmandsloven, kan ombudsmanden endvidere bedømme forholdene ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter. Tilsynet vil samtidig skulle føres med de begrænsninger, der følger af bl.a. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, hvorefter ombudsmanden som udgangspunkt ikke er kompetent over for private, medmindre forholdet er omfattet af ombudsmandens tilsynsvirksomhed i medfør af ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 2. eller 3. pkt.

Det betyder, at ombudsmanden vil skulle føre tilsyn med, om en udlændings grundlæggende rettigheder overholdes i forbindelse med screeningen. Efter forslaget omfatter tilsynet ikke en prøvelse af selve screeningen, herunder det gennemførte helbreds- og sårbarhedstjek, jf. screeningforordningens artikel 12, eller om myndighederne i den forbindelse lever op til forpligtelserne efter screeningforordningen, men spørgsmålet om, hvorvidt udlændingens grundlæggende rettigheder er overholdt under screeningen. Det bemærkes i den forbindelse, at ombudsmanden ikke skal føre tilsyn med screeningmyndighedernes behandling af personoplysninger, da denne opgave varetages af Datatilsynet. Tilsynet vil således skulle omfatte de for screeningen centrale grundlæggende rettigheder, hvilket omfatter adgang til asylproceduren, princippet om non-refoulement, barnets tarv og de relevante regler om frihedsberøvelse, herunder relevante bestemmelser om frihedsberøvelse i national ret. Der henvises i forlængelse heraf til beskrivelsen nedenfor af tilsynets konkrete elementer, herunder i forhold til ombudsmandens beføjelser.

Ombudsmanden vil således i forbindelse med tilsynsbesøgene skulle føre tilsyn med, om udlændinge har adgang til asylproceduren, herunder om princippet om non-refoulement overholdes under screeningen. Der er tale om et tilsyn med, at det under screeningen mere generelt sikres, at en udlænding får adgang til asylproceduren, såfremt den pågældende i forbindelse med screening indgiver en ansøgning om asyl, det vil sige et tilsyn med, om screeningmyndighederne generelt henviser asylansøgere til de kompetente asylmyndigheder, og ikke afskærer udlændinge fra muligheden for at søge asyl. Det bemærkes i den forbindelse, at Flygtningenævnet ikke er at anse

som en screeningmyndighed efter forordningen, hvorfor der således ikke vil skulle føres tilsyn med Flygtningenævnet. Dette er i øvrigt i overensstemmelse med udlændingelovens § 58 a, hvorefter Folketingets Ombudsmands virksomhed ikke omfatter Flygtningenævnet, jf. dog § 17 i ombudsmandsloven. Tilsynet omfatter således ikke myndighedernes asylretlige vurdering.

For så vidt angår barnets tarv vil ombudsmanden skulle føre tilsyn med de for screeningen centrale garantier. Tilsynet vil således være centreret om overholdelse af de garantier i screeningforordningen, der gælder for mindreårige, jf. artikel 13. Ombudsmanden vil således skulle føre tilsyn med myndighedernes procedurer for udpegning af en personlig repræsentant eller ledsagelse af en bisidder, herunder procedurer, der sikrer, at dette sker rettidigt, således at garantier for den mindreårige behørigt varetages i forbindelse med de obligatoriske tjek under screeningen. Tilsynet omfatter derimod ikke spørgsmålet om, hvorvidt en ledsagende bisidder eller udpeget personlig repræsentant lever op til de krav, der fremgår af screeningforordningens artikel 13, stk. 3, 2. led, samt stk. 4 og 5.

For så vidt angår relevante regler om frihedsberøvelse under screeningen vil ombudsmanden skulle føre tilsyn med, hvorvidt udlændingen har effektiv adgang til domstolsprøvelse, hvilket efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse indebærer, at det påses, om screeningmyndighederne lægger hindringer i vejen for domstolsprøvelse. Lovforslaget indebærer ikke ændringer i udlændingelovens § 37 a om adgangen til domstolsprøvelse af frihedsberøvelse. Det vil fortsat være domstolene, der vil skulle vurdere, om betingelserne for frihedsberøvelse i en konkret sag er overholdt.

Endelig omfatter ombudsmandens tilsyn levevilkårene og forholdene under frihedsberøvelse i forbindelse med screeningen.

Tilsynet omfatter myndighedernes aktiviteter fra det tidspunkt, hvor en myndighed påbegynder screeningen af en udlænding, og frem til screeningen afsluttes. Det betyder i praksis tiden fra politiets første møde med udlændingen, og indtil screeningen afsluttes med henvisning til rette myndighed mv., jf. screeningforordningens artikel 18.

Til brug for varetagelsen af opgaven efter screeningforordningens artikel 10, stk. 2, har Folketingets Ombudsmand ret til at forlange oplysninger,

dokumenter og udtalelser fra de relevante myndigheder samt besigtigelse af og adgang til f.eks. screeningfaciliteter. Ombudsmanden har endvidere ret til uden retskendelse at inspicere private institutioner, hvor personer er eller kan være berøvet deres frihed, jf. ombudsmandslovens § 19. Politiet og Udlændingestyrelsen, men også indkvarteringsoperatører, vil i overensstemmelse med forordningen og ombudsmandsloven skulle meddele ombudsmanden de nødvendige oplysninger. Det bemærkes i den forbindelse, at ombudsmanden kan dele alle oplysninger, der fremkommer i forbindelse med et tilsynsbesøg med de personer fra DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder, der udfører opgaver som led i tilsynet. Den for tilsynet relevante screeningmyndighed er desuden ansvarlig for at sikre, at ombudsmanden får adgang til alle relevante oplysninger på enten dansk eller engelsk, ligesom screeningmyndigheden vil være ansvarlig for at sikre tolkning under tilsynet.

For så vidt angår sikkerhedsgodkendelse for de personer, der deltager i tilsynet, vil Folketingets Ombudsmand på samme måde som i det eksisterende OPCAT-samarbejde skulle indhente de fornødne oplysninger fra Kriminalregisteret og Politiets Efterretningstjeneste om personer, herunder fra DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder, der udfører opgaver som led i tilsynet.

Tilsynsbesøg vil skulle tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med ombudsmandens sædvanlige praksis for tilsynsbesøg. Det vil bl.a. indebære, at ombudsmanden normalt vil varsle sine tilsynsbesøg over for de faciliteter, som han vil besøge. Tilsynsbesøg vil dog også kunne være uvarslede eller delvist varslede. Som led i et tilsynsbesøg forventes normalt foretaget en gennemgang af skriftligt materiale, herunder f.eks. interne retningslinjer, screeningformularer mv., som indhentes forud for eller i forlængelse af et tilsynsbesøg, og besøget kan omfatte bl.a. besigtigelse af (dele af) besøgsstedets faciliteter og samtaler med f.eks. ledelsen, ansatte, udlændinge omfattet af screeningforordningen, der måtte være til stede under tilsynsbesøget, og eventuelle andre relevante aktører, f.eks. personlige repræsentanter for mindreårige. Ombudsmanden vil i øvrigt have ret til at være til stede og overvære konkrete aktiviteter, der udføres i forbindelse med screeningen, men det er ikke et krav i forbindelse med tilsynsbesøg, at ombudsmanden har overværet sådanne aktiviteter, ligesom det ikke er et krav, at der er ført samtaler med bestemte tilstedeværende personer under et

tilsynsbesøg. Ombudsmanden vil ikke kunne eller skulle intervenere under tilsynet i eventuelle situationer, der måtte opstå under en screening.

Tilsynsbesøgene vil skulle omfatte Udlændingestyrelsens screeningfaciliteter, politiets faciliteter ved grænsen, herunder særligt ved grænsen til lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen (den ydre grænse), politistationer eller politiets dele af Modtagecenter Sandholm i det omfang, der foretages screening efter forordningen på de pågældende faciliteter. Tilsynene omfatter desuden faciliteter, hvor udlændinge, der er omfattet af screeningforordningen, er frihedsberøvet. Det vil primært være fængsler, arresthuse samt Udlændingecenter Ellebæk, men vil også kunne omfatte politiets faciliteter ved grænsen eller politistationer i det omfang, der sker frihedsberøvelse på disse steder.

Udlændingestyrelsen vil mindst hvert halve år skulle orientere ombudsmanden om antallet af afsluttede screeninger i medfør af screeningforordningen det seneste halve år og – så vidt muligt – det forventede antal screeninger det næste halve år, samt om adresserne for de faciliteter, der er omfattet af ombudsmandens tilsyn efter screeningforordningen. Fremsendelse af oplysninger herudover kan aftales mellem Folketingets Ombudsmand og Udlændingestyrelsen. Det forudsættes i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen i relevant omfang involverer øvrige myndigheder i sin udarbejdelse af de halvårslige indberetninger.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at ombudsmanden vil skulle udføre mellem ét og tre årlige tilsynsbesøg i en facilitet, der kan være enten en screeningfacilitet eller en af politiets faciliteter benyttet til de indledende sikkerheds- og identitetstjek. Det første tilsyn vil skulle udføres i 2027. Ombudsmanden er efter ombudsmandsloven uafhængig i forhold til den nærmere tilrettelæggelse og udførelse af tilsynet, og ombudsmanden vil således selv kunne vurdere f.eks. hvad indholdet af det enkelte tilsyn skal være, samt behovet for at foretage eventuelt opfølgende tilsyn.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at de systematiske tilsynsbesøg, som ombudsmanden som national forebyggende mekanisme allerede foretager under det eksisterende OPCAT-samarbejde i Danmarks Fængsler, vil være tilstrækkeligt til at opfylde forpligtelsen i screeningforordningens artikel 10, stk. 2, for så vidt angår levevilkår og forholdene i faciliteter, hvor udlændinge omfattet af screeningen er eller kan blive frihedsberøvet. Det gælder efter ministeriets

opfattelse, selvom et sådant tilsyn ikke angår forholdene og vilkårene for udlændinge omfattet af screeningforordningen, eller tilsynet alene angår andre afsnit eller afdelinger i fængslet eller arresten, end det afsnit eller den afdeling, hvor frihedsberøvede efter screeningforordningen er eller kan være frihedsberøvet. Ombudsmandens systematiske tilsynsbesøg i Danmarks Fængslers fængsler og arresthuse gennemføres og tilrettelægges i overensstemmelse med ombudsmandsloven i fuld uafhængighed, og screeningforordningen har på den baggrund efter den foreslåede ordning således ikke i sig selv betydning for ombudsmandens tilrettelæggelse af sine tilsynsbesøg i fængsler og arresthuse. Såfremt dele af de obligatoriske tjek efter screeningforordningen foretages på steder, hvor udlændinge er eller kan blive frihedsberøvet, vil ombudsmanden kunne beslutte at aflægge et eller flere af de ovenfor nævnte tilsynsbesøg efter screeningforordningen det pågældende sted.

Ombudsmanden kan anvende de reaktionsmuligheder, der er hjemlet i ombudsmandslovens kapitel 7, det vil sige fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag. Derudover vil ombudsmanden kunne fremsætte forslag om, at procedurer eller sagsbehandling i forbindelse med aktiviteter, der udføres efter screeningforordningen, der er omfattet af ombudsmandens kompetence, ændres.

På baggrund af et gennemført tilsyn forventes de for tilsynet relevante screeningmyndigheder at foretage relevant opfølgning på enhver reaktion fra Folketingets Ombudsmand. Det samme vil være tilfældet, hvis ombudsmanden måtte finde, at screeningmyndighederne ikke effektivt og uden unødigt ophold foretager relevant opfølgning på underbyggede påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder, jf. nedenfor.

For så vidt angår screeningforordningens artikel 10, stk. 2, litra b, foreslås det, at ombudsmanden uden ugrundet ophold modtager underretning fra screeningmyndighederne om underbyggede påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder i forhold til aktiviteter, der er foretaget som led i screeningen – for så vidt angår de dele af screeningforordningen, som ombudsmanden fører tilsyn med. Ombudsmandens opgaver i forhold til screeningforordningen varetages som nævnt inden for rammerne af ombudsmandsloven, herunder ombudsmandens reaktionsmuligheder.

Den foreslåede ordning etableres af Udlændinge- og Integrationsministeriet, og der vil i den forbindelse blive fastlagt nærmere retningslinjer for, hvordan og i hvilke tilfælde myndighederne vil skulle underrette ombudsmanden. Ombudsmanden vil på baggrund af de modtagne underretninger kunne beslutte af egen drift – efter ombudsmandslovens § 17 – at indlede en undersøgelse af myndighedernes behandling af klagen, eller af myndighedernes sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af klagen. Det er op til ombudsmanden i det enkelte tilfælde at vurdere, om der ud fra de modtagne oplysninger er grundlag for at indlede en sådan undersøgelse. Ombudsmanden vil som nævnt ovenfor i overensstemmelse med ombudsmandsloven kunne fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag. Der vil f.eks. kunne være tale om en henstilling om, at en myndighed fremmer behandlingen af en sag mest muligt.

Det forudsættes, at Udlændinge- og Integrationsministeriet modtager kopi af ombudsmandens henstillinger og andre reaktioner i sager og tilsynsbesøg, der angår screeningforordningen.

Det bemærkes, at den af EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) udstedte vejledning for etableringen og funktionen af overvågningsmekanismen ikke er juridisk bindende, og at ombudsmanden således ikke er forpligtet til at tilrettelægge og udøve sit tilsyn i overensstemmelse med vejledningen. De anbefalinger i vejledningen, der bygger på juridiske forpligtelser efter screeningforordningens artikel 10, stk. 2, følger efter ministeriets opfattelse direkte af ordlyden af forordningen og er indarbejdet i den foreslåede ordning. Det er ministeriets vurdering, at en tilrettelæggelse af ombudsmandens tilsyn på området i overensstemmelse med det anførte i lovforslaget vil leve op til screeningforordningens artikel 10, stk. 2.

Overvågningsmekanismens etablering og bevarelse af tætte forbindelser til relevante aktører

I forhold til etableringen og bevarelse af tætte forbindelser med relevante institutioner, organisationer eller organer, der ikke er udpeget til at udføre alle eller en del af opgaverne i den uafhængige overvågningsmekanisme, indebærer den foreslåede ordning, at Folketingets Ombudsmand inddrager deltagere i OPCAT-samarbejdet i tilsynet, men at der ikke derudover er en forpligtelse efter forordningen til for ombudsmanden selvstændigt at inddrage institutioner, organisationer eller organer, der ikke er udpeget til at udføre alle

eller en del af opgaverne i den uafhængige overvågningsmekanisme. Ombudsmanden kan dog modtage oplysninger fra sådanne relevante institutioner, organisationer eller organer. Det er op til ombudsmanden at vurdere, om – og i givet fald hvordan – sådanne oplysninger skal indgå i ombudsmandens løbende tilrettelæggelse af sin tilsynsvirksomhed.

I forhold til etableringen og bevarelse af tætte forbindelser med de nationale databeskyttelsesmyndigheder og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse bemærkes, at Datatilsynet efter gældende ret fører tilsyn med, at blandt andet myndigheder overholder reglerne om databeskyttelse, herunder efter databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven og retshåndhævelsesloven, og at Danmark efter gældende ret således allerede opfylder kravene i screeningforordningen på dette punkt. Datatilsynets tilsyn består blandt andet af behandling af klagesager, håndtering af brud på persondatasikkerheden, sager, som tilsynet løbende tager op af egen drift, og planlagte tilsynsaktiviteter. På baggrund heraf kan Datatilsynet vedtage forskellige former for sanktioner, herunder kritik, påbud, forbud og bødeindstilling. Datatilsynet vil således som led i det almindelige arbejde også skulle føre tilsyn med screeningmyndighedernes behandling af persondata under screeningen. Ombudsmanden vil dermed ikke skulle føre tilsyn med screeningmyndighedernes behandling af personoplysninger, jf. også ovenfor.

Det forudsættes dog, at ombudsmanden vil kunne orientere Datatilsynet om forhold under screening, der falder inden for Datatilsynets ressort, hvis ombudsmanden – selvom oplysningerne ikke er omfattet af ombudsmandens tilsyn efter forordningen – får kendskab til sådanne forhold som led i sit overordnede tilsyn efter screeningforordningen. Tilsvarende vil Datatilsynet kunne orientere ombudsmanden om forhold, der falder ind under ombudsmandens tilsyn efter screeningforordningen, hvis Datatilsynet – selvom oplysningerne ikke er omfattet af Datatilsynets kompetence – bliver bekendt med forhold, som er omfattet af ombudsmandens tilsyn efter forordningen. Denne mulighed for kontakt vil kunne udgøre den tætte forbindelse, der efter screeningforordningen skal etableres mellem overvågningsmekanismen og nationale databeskyttelsesmyndigheder. Datatilsynet samarbejder endvidere med Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, og der er således efter ministeriets opfattelse ikke en forpligtelse for ombudsmanden til selvstændigt at indgå i et samarbejde med Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse. Det forudsættes i den

forbindelse, at ombudsmanden – enten via Datatilsynet eller Udlændinge- og Integrationsministeriet – vil blive orienteret om oplysninger fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, der måtte angå forhold, der falder ind under ombudsmandens tilsyn efter screeningforordningen. Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 19 (§ 37 n, stk. 4) og bemærkningerne hertil.

[...]

4. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

De foreslåede ændringer af udlændingeloven og hjemrejseloven (Gennemførelse af dele af EU's pagt om migration og asyl m.v.) forventes at medføre merudgifter for det offentlige til bl.a. sagsbehandling og it-udvikling mv. Lovforslaget skal bl.a. gennemføre screeningforordningen og grænsetilbagesendelsesprocedureforordningen samt dele af forordningen om Asyl- og Migrationsforvaltning (AM-forordningen), dele af kriseforordningen og Eurodac-forordningen. Derudover indeholder lovforslaget tilvejebringelse af en national asylgrænseprocedure, som udspringer af asylprocedureforordningens tilsvarende bestemmelser om en asylgrænseprocedure.

Implementeringen og den efterfølgende drift skønnes at indebære væsentlige merudgifter på Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets område. Folketingets Ombudsmand forventes desuden at have merudgifter forbundet med tilsynsvirksomhed mv. på ca. 1,1 mio. kr. i 2026 og ca. 2,8 mio. kr. i 2027 og frem, som foreslås finansieret ved en overførsel fra § 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet til § 3. Folketinget på førstkommende bevillingslov.

[...]

UDKAST

Til § 1

Til nr. 19

[...] (Til § 37 n)

Der findes ikke i dag regler om screening af tredjelandsstatsborgere, der svarer til screeningen i henhold til screeningforordningen. Danmark lever imidlertid allerede efter gældende ret op til en række af forpligtelserne i screeningforordningen. Det bemærkes i den forbindelse, at dansk ret, herunder udlændingeloven, finder anvendelse for personer, der screenes i overensstemmelse med screeningforordningen.

[...]

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i udlændingeloven som § 37 n.

Det foreslås som *stk. 1*, at [...]

Det foreslås som *stk. 2*, at [...]

Det foreslås som *stk. 3*, at [...]

Det foreslås som *stk. 4*, at Folketingets Ombudsmand fører tilsyn efter screeningforordningens artikel 10, stk. 2.

Den foreslåede bestemmelse i § 37 n, stk. 4, gennemfører artikel 10, stk. 2, i screeningforordningen. Efter denne bestemmelse er medlemsstaterne forpligtede til at sørge for at etablere en uafhængig overvågningsmekanisme, som skal overvåge overholdelse af EU-retten og folkeretten, herunder EU's Charter om grundlæggende rettigheder, navnlig for så vidt angår adgang til asylproceduren, princippet om non-refoulement, barnets tarv og de relevante regler om frihedsberøvelse, herunder relevante bestemmelser om frihedsberøvelse i national ret, under screeningen.

Den foreslåede ordning vil medføre, at Folketingets Ombudsmand udpeges som national uafhængig overvågningsmekanisme efter screeningforordningens artikel 10, stk. 2, og at ombudsmanden vil skulle varetage opgaven med gennem tilsynsbesøg at føre tilsyn med overholdelse af grundlæggende rettigheder efter EU-retten og folkeretten under screeningen, jf. screeningforordningens artikel 10, stk. 2.

Ordningen vil endvidere medføre, at tilsynet efter screeningforordningens artikel 10, stk. 2, vil blive gennemført i henhold til OPCAT-samarbejdet. Det vil betyde, at DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder sammen med Folketingets Ombudsmand vil deltage i tilsynsbesøg.

Ombudsmanden vil efter lovforslaget i overensstemmelse med screeningforordningen skulle foretage et overordnet og generelt tilsyn, der vil skulle have juridisk karakter, af screeningmyndighedernes overholdelse af grundlæggende rettigheder inden for EU-retten og folkeretten, herunder EU's Charter om grundlæggende rettigheder, i forbindelse med alle aktiviteter, der udføres i medfør af screeningforordningen.

Ombudsmandens opgaver i forhold til screeningforordningen vil skulle varetages inden for rammerne af ombudsmandsloven. Det betyder eksempelvis, at ombudsmanden skal bedømme, om myndighederne eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 21. I det omfang ombudsmanden som led i tilsynet gennemfører inspektioner efter § 18 i ombudsmandsloven, kan ombudsmanden endvidere bedømme forholdene ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter. Tilsynet vil samtidig skulle føres med de begrænsninger, der følger af bl.a. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, hvorefter ombudsmanden som udgangspunkt ikke er kompetent over for private, medmindre forholdet er omfattet af ombudsmandens tilsynsvirksomhed i medfør af ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 2. eller 3. pkt.

Ordningen vil indebære, at ombudsmanden vil skulle føre tilsyn med, om en udlændings grundlæggende rettigheder overholdes i forbindelse med screeningen. Tilsynet vil ikke omfatte en prøvelse af selve screeningen, herunder det gennemførte helbreds- og sårbarhedstjek, jf. screeningforordningens artikel 12, eller om myndighederne i den forbindelse lever op til forpligtelserne efter screeningforordningen, men spørgsmålet om, hvorvidt udlændingens grundlæggende rettigheder er overholdt under screeningen. Det bemærkes i den forbindelse, at ombudsmanden ikke skal føre tilsyn med screeningmyndighedernes behandling af personoplysninger, da denne opgave varetages af Datatilsynet. Tilsynet vil således skulle omfatte de for screeningen centrale grundlæggende rettigheder, hvilket omfatter adgang til asylproceduren,

princippet om non-refoulement, barnets tarv og de relevante regler om frihedsberøvelse, herunder relevante bestemmelser om frihedsberøvelse i national ret. Der henvises i forlængelse heraf til beskrivelsen nedenfor af tilsynets konkrete elementer, herunder i forhold til ombudsmandens beføjelser.

Ombudsmanden vil således i forbindelse med tilsynsbesøgene skulle føre tilsyn med, om udlændinge har adgang til asylproceduren, herunder om princippet om non-refoulement overholdes under screeningen. Der vil være tale om et tilsyn med, at det under screeningen mere generelt sikres, at en udlænding får adgang til asylproceduren, såfremt den pågældende i forbindelse med screening indgiver en ansøgning om asyl, det vil sige et tilsyn med, om screeningmyndighederne generelt henviser asylansøgere til de kompetente asylmyndigheder, og ikke afskærer udlændinge fra muligheden for at søge asyl. Det bemærkes i den forbindelse, at Flygtningenævnet ikke er at anse som en screeningmyndighed efter forordningen, hvorfor der således ikke vil skulle føres tilsyn med Flygtningenævnet. Dette er i øvrigt i overensstemmelse med udlændingelovens § 58 a, hvorefter Folketingets Ombudsmands virksomhed ikke omfatter Flygtningenævnet, jf. dog § 17 i ombudsmandsloven. Tilsynet omfatter således ikke myndighedernes asylretlige vurdering.

For så vidt angår barnets tarv vil ombudsmanden skulle føre tilsyn med de for screeningen centrale garantier. Tilsynet vil således være centreret om overholdelse af de garantier i screeningforordningen, der gælder for mindreårige, jf. artikel 13. Ombudsmanden vil således skulle føre tilsyn med myndighedernes procedurer for udpegning af en personlig repræsentant eller ledsagelse af en bisidder, herunder procedurer, der sikrer, at dette sker rettidigt, således at garantier for den mindreårige behørigt varetages i forbindelse med de obligatoriske tjek under screeningen. Tilsynet omfatter derimod ikke spørgsmålet om, hvorvidt en ledsagende bisidder eller udpeget personlig repræsentant lever op til de krav, der fremgår af screeningforordningens artikel 13, stk. 3, 2. led, samt stk. 4 og 5.

For så vidt angår relevante regler om frihedsberøvelse under screeningen vil ombudsmanden skulle føre tilsyn med, hvorvidt udlændingen har effektiv adgang til domstolsprøvelse, hvilket vil indebære, at det skal påses, om screeningmyndighederne lægger hindringer i vejen for domstolsprøvelse. Lovforslaget vil ikke indebære ændringer i udlændingelovens § 37 a om adgangen til domstolsprøvelse af frihedsberøvelse. Det vil fortsat være

domstolene, der vil skulle vurdere, om betingelserne for frihedsberøvelse i en konkret sag er overholdt.

Endelig vil ombudsmandens tilsyn omfatte levevilkårene og forholdene under frihedsberøvelse i forbindelse med screeningen.

Tilsynet vil omfatte myndighedernes aktiviteter fra det tidspunkt, hvor en myndighed påbegynder screeningen af en udlænding, og frem til screeningen afsluttes. Det vil i praksis betyde tiden fra politiets første møde med udlændingen, og indtil screeningen afsluttes med henvisning til rette myndighed mv., jf. screeningforordningens artikel 18.

Folketingets Ombudsmand vil have ret til at forlange oplysninger, dokumenter og udtalelser fra de relevante myndigheder samt besigtigelse af og adgang til f.eks. screeningfaciliteter, ligesom ombudsmanden endvidere vil have ret til uden retskendelse at inspicere private institutioner, hvor personer er eller kan være berøvet deres frihed, jf. ombudsmandslovens § 19. Politiet og Udlændingestyrelsen, men også indkvarteringsoperatører, vil i overensstemmelse med forordningen og ombudsmandsloven skulle meddele ombudsmanden de nødvendige oplysninger. Det bemærkes i den forbindelse, at ombudsmanden vil kunne dele alle oplysninger, der fremkommer i forbindelse med et tilsynsbesøg med de personer fra DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder, der udfører opgaver som led i tilsynet. Den for tilsynet relevante screeningmyndighed vil desuden være ansvarlig for at sikre, at ombudsmanden får adgang til alle relevante oplysninger på enten dansk eller engelsk, ligesom screeningmyndigheden vil være ansvarlig for at sikre tolkning under tilsynet.

For så vidt angår sikkerhedsgodkendelse for de personer, der deltager i tilsynet, vil Folketingets Ombudsmand på samme måde som i det eksisterende OPCAT-samarbejde indhente de fornødne oplysninger fra Kriminalregisteret og Politiets Efterretningstjeneste om personer, herunder fra DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder, der udfører opgaver som led i tilsynet.

Tilsynsbesøg vil skulle tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med ombudsmandens sædvanlige praksis for tilsynsbesøg. Det vil bl.a. indebære, at ombudsmanden normalt vil varsle sine tilsynsbesøg over for de faciliteter, som han vil besøge. Tilsynsbesøg vil dog også kunne være

uvarslede eller delvist varslet. Som led i et tilsynsbesøg forventes normalt foretaget en gennemgang af skriftligt materiale, herunder f.eks. interne retningslinjer, screeningformularer mv., som indhentes forud for eller i forlængelse af et tilsynsbesøg, og besøget vil kunne omfatte bl.a. besigtigelse af (dele af) besøgsstedets faciliteter og samtaler med f.eks. ledelsen, ansatte, udlændinge omfattet af screeningforordningen, der måtte være til stede under tilsynsbesøget, og eventuelle andre relevante aktører, f.eks. personlige repræsentanter for mindreårige. Ombudsmanden vil i øvrigt have ret til at være til stede og overvære konkrete aktiviteter, der udføres i forbindelse med screeningen, men det vil ikke være et krav i forbindelse med tilsynsbesøg, at ombudsmanden har overværet sådanne aktiviteter, ligesom det ikke vil være et krav, at der er ført samtaler med bestemte tilstedeværende personer under et tilsynsbesøg. Ombudsmanden vil ikke kunne eller skulle intervenere under tilsynet i eventuelle situationer, der måtte opstå under en screening.

Tilsynsbesøgene vil skulle omfatte Udlændingestyrelsens screeningfaciliteter, politiets faciliteter ved grænsen, herunder særligt ved grænsen til lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen (den ydre grænse), politistationer eller politiets dele af Modtagecenter Sandholm i det omfang, der foretages screening efter forordningen på de pågældende faciliteter. Tilsynene vil desuden omfatte faciliteter, hvor udlændinge, der er omfattet af screeningforordningen, er frihedsberøvet. Det vil primært være fængsler, arresthuse samt Udlændingecenter Ellebæk, men vil også kunne omfatte politiets faciliteter ved grænsen eller politistationer i det omfang, der sker frihedsberøvelse på disse steder.

Udlændingestyrelsen vil mindst hvert halve år skulle orientere ombudsmanden om antallet af afsluttede screeninger i medfør af screeningforordningen det seneste halve år og – så vidt muligt – det forventede antal screeninger det næste halve år, samt om adresserne for de faciliteter, der er omfattet af ombudsmandens tilsyn efter screeningforordningen. Fremsendelse af oplysninger herudover kan aftales mellem Folketingets Ombudsmand og Udlændingestyrelsen. Det forudsættes i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen i relevant omfang involverer øvrige myndigheder i sin udarbejdelse af de halvårslige indberetninger.

Ombudsmanden vil skulle udføre mellem ét og tre årlige tilsynsbesøg i en facilitet, der kan være enten en screeningfacilitet eller en af politiets

faciliteter benyttet til de indledende sikkerheds- og identitetstjek. Det første tilsyn vil skulle udføres i 2027. Ombudsmanden er efter ombudsmandsloven uafhængig i forhold til den nærmere tilrettelæggelse og udførelse af tilsynet, og ombudsmanden vil således selv kunne vurdere f.eks. hvad indholdet af det enkelte tilsyn skal være, samt behovet for at foretage eventuelt opfølgende tilsyn.

De systematiske tilsynsbesøg, som ombudsmanden som national forebyggende mekanisme allerede foretager under det eksisterende OPCAT-samarbejde i Danmarks Fængsler fængsler og arresthuse, vil være tilstrækkeligt til at opfylde forpligtelsen i screeningforordningens artikel 10, stk. 2, for så vidt angår levevilkår og forholdene i faciliteter, hvor udlændinge omfattet af screeningen er eller kan blive frihedsberøvet. Det vil gælde, selvom et sådant tilsyn ikke angår forholdene og vilkårene for udlændinge omfattet af screeningforordningen, eller tilsynet alene angår andre afsnit eller afdelinger i fængslet eller arresten, end det afsnit eller den afdeling, hvor frihedsberøvede efter screeningforordningen er eller kan være frihedsberøvet. Ombudsmandens systematiske tilsynsbesøg i Danmarks Fængsler fængsler og arresthuse gennemføres og tilrettelægges i overensstemmelse med ombudsmandsloven i fuld uafhængighed, og screeningforordningen vil på den baggrund efter den foreslåede ordning således ikke i sig selv have betydning for ombudsmandens tilrettelæggelse af sine tilsynsbesøg i fængsler og arresthuse. Såfremt dele af de obligatoriske tjek efter screeningforordningen foretages på steder, hvor udlændinge er eller kan blive frihedsberøvet, vil ombudsmanden kunne beslutte at aflægge et eller flere af de ovenfor nævnte tilsynsbesøg efter screeningforordningen det pågældende sted

Ombudsmanden vil kunne anvende de reaktionsmuligheder, der er hjemlet i ombudsmandslovens kapitel 7, det vil sige fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag. Derudover vil ombudsmanden kunne fremsætte forslag om, at procedurer eller sagsbehandling i forbindelse med aktiviteter, der udføres efter screeningforordningen, der er omfattet af ombudsmandens kompetence, ændres.

På baggrund af et gennemført tilsyn forventes de for tilsynet relevante screeningmyndigheder at foretage relevant opfølgning på enhver reaktion fra Folketingets Ombudsmand. Det samme vil være tilfældet, hvis ombudsmanden måtte finde, at screeningmyndighederne ikke effektivt og

uden unødigt ophold foretager relevant opfølgning på underbyggede påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

For så vidt angår screeningforordningens artikel 10, stk. 2, litra b, vil ombudsmanden uden ugrundet ophold skulle modtage underretning fra screeningmyndighederne om underbyggede påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder i forhold til aktiviteter, der er foretaget som led i screeningen – for så vidt angår de dele af screeningforordningen, som ombudsmanden fører tilsyn med, jf. ovenfor. Ombudsmandens opgaver i forhold til screeningforordningen varetages som nævnt inden for rammerne af ombudsmandsloven, herunder ombudsmandens reaktionsmuligheder. Den foreslåede ordning etableres af Udlændinge- og Integrationsministeriet, og der vil i den forbindelse blive fastlagt nærmere retningslinjer for, hvordan og i hvilke tilfælde myndighederne skal underrette ombudsmanden.

Ombudsmanden vil på baggrund af de modtagne underretninger kunne beslutte af egen drift – efter ombudsmandslovens § 17 – at indlede en undersøgelse af myndighedernes behandling af klagen, eller af myndighedernes sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af klagen. Det er op til ombudsmanden i det enkelte tilfælde at vurdere, om der ud fra de modtagne oplysninger er grundlag for at indlede en sådan undersøgelse.

Ombudsmanden vil som nævnt ovenfor i overensstemmelse med ombudsmandsloven kunne fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag. Der vil f.eks. kunne være tale om en henstilling om, at en myndighed fremmer behandlingen af en sag mest muligt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal modtage kopi af ombudsmandens henstillinger og andre reaktioner i sager og tilsynsbesøg, der angår screeningforordningen.

Det bemærkes, at den af EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) udstedte vejledning for etableringen og funktionen af overvågningsmekanismen ikke er juridisk bindende, og at ombudsmanden således ikke vil være forpligtet til at tilrettelægge og udøve sit tilsyn i overensstemmelse med vejledningen. De anbefalinger i vejledningen, der bygger på juridiske forpligtelser efter screeningforordningens artikel 10, stk.

2, følger direkte af ordlyden af forordningen og er indarbejdet i den foreslåede ordning. En tilrettelæggelse af ombudsmandens tilsyn på området i overensstemmelse med det anførte i lovforslaget vil leve op til screeningforordningens artikel 10, stk. 2.

I forhold til etableringen og bevarelse af tætte forbindelser med relevante institutioner, organisationer eller organer, der ikke er udpeget til at udføre alle eller en del af opgaverne i den uafhængige overvågningsmekanisme, vil Folketingets Ombudsmand skulle inddrage deltagere i OPCAT-samarbejdet i tilsynet. Der vil ikke derudover være en forpligtelse efter forordningen til for ombudsmanden selvstændigt at inddrage andre institutioner, organisationer eller organer. Ombudsmanden vil endvidere kunne modtage oplysninger fra institutioner, organisationer eller organer, der ikke er udpeget til at udføre alle eller en del af opgaverne i den uafhængige overvågningsmekanisme. Det vil være op til ombudsmanden at vurdere, om – og i givet fald hvordan – sådanne oplysninger skal indgå i ombudsmandens løbende tilrettelæggelse af sin tilsynsvirksomhed.

I forhold til etableringen og bevarelse af tætte forbindelser med de nationale databeskyttelsesmyndigheder og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse bemærkes, at Datatilsynet efter gældende ret fører tilsyn med, at blandt andet myndigheder overholder reglerne om databeskyttelse, herunder efter databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven og retshåndhævelsesloven, og at Danmark efter gældende ret således allerede opfylder kravene i screeningforordningen på dette punkt. Datatilsynets tilsyn består blandt andet af behandling af klagesager, håndtering af brud på persondatasikkerheden, sager, som tilsynet løbende tager op af egen drift, og planlagte tilsynsaktiviteter. På baggrund heraf kan Datatilsynet vedtage forskellige former for sanktioner, herunder kritik, påbud, forbud og bødeindstilling. Datatilsynet vil således som led i det almindelige arbejde også skulle føre tilsyn med screeningmyndighedernes behandling af persondata under screeningen. Ombudsmanden vil dermed ikke skulle føre tilsyn med screeningmyndighedernes behandling af personoplysninger, jf. også ovenfor.

Ombudsmanden vil dog kunne orientere Datatilsynet om forhold under screening, der falder inden for Datatilsynets ressort, hvis ombudsmanden – selvom oplysningerne ikke er omfattet af ombudsmandens tilsyn efter forordningen – får kendskab til sådanne forhold som led i sit overordnede tilsyn efter screeningforordningen. Tilsvarende vil Datatilsynet kunne

UDKAST

orientere ombudsmanden om forhold, der falder ind under ombudsmandens tilsyn efter screeningforordningen, hvis Datatilsynet – selvom oplysningerne ikke er omfattet af Datatilsynets kompetence – bliver bekendt med forhold, som er omfattet af ombudsmandens tilsyn efter forordningen. Det forudsættes i den forbindelse, at ombudsmanden – enten via Datatilsynet eller Udlændinge- og Integrationsministeriet – vil blive orienteret om oplysninger fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, der måtte angå forhold, der falder ind under ombudsmandens tilsyn efter screeningforordningen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.2.